

中国出口退税政策的出路——非中性出口退税政策

——以 2004 年新出口退税政策进行实证分析——

徐全红, 林 浩

(厦门大学 国际贸易系, 福建 厦门 361005)

文摘编号: 1005 - 913X (2005) 01 - 0086 - CA

摘 要: 出口退税政策的非中性原则的经济杠杆作用; 对 2004 年新的出口退税政策的分析; 以非中性原则为依据制定出口退税政策更有利于中国的发展。

关键词: 出口退税; 出路; 中性原则; 非中性原则

中图分类号: F810.422

文献标识码: A

文章编号: 1005 - 913X (2005) 01 - 0086 - 03

2003 年 10 月 14 日,《财政部、国家税务总局关于调整出口货物退税率的公告》正式出台,规定自 2004 年 1 月 1 日起,降低一般性出口产品退税率,调低或取消国家限制出口产品或部分资源性产品出口退税率。中国在制定出口退税已经放弃“彻底退税”的目标,但是并未从根本上改变制定出口退税的理论根据(以出口退税的中性原则为依据)。因为在新的出口退税政策调整变化中,主要是普遍下调出口退税率,这是中央财政出于无力支付出口退税的巨额欠款而被迫采取的措施。这种被动的措施只是缓解了中国当前出口退税执行过程的矛盾,并不能改变中国出口退税政策本身所存在的缺陷,也不可能通过这次改良解决此矛盾,这只能算是对“恶性肿瘤”的化疗,只是遏制他的继续恶化,却不能治愈它,时时存在恶化的可能。因此,要想真正解决这一矛盾,我们必须寻找新的出路。以下将从出口退税政策的非中性原则这一角度出发,进行分析,尝试找出解决矛盾的最佳政策。

一、出口退税的概念

出口退税是指国家为增强出口商品的竞争能力,由税务部门将商品中所含的间接税退给出口商,从而使出口商以不含税价格进入国际市场参与国际竞争的一种政策制度。出口退税是国际贸易实践中税收协调的结果,如果不对出口商品进行退税,那么所出口的商品就会被国内和国外重复课税,使其成本增加,价格提高,从而削弱了出口商品的竞争力。这种做法实际上是对出口商品的一种税收歧视。目前,出口退税已经被世界上绝大多数

国家认可并采用,成为一种国际通行的做法。在各国税收实践中一般都坚持“征多少,退多少,不退不退和彻底退税”的中性原则,中国在实行出口退税的过程中也是以此为理论基础,在出口退税具体政策安排中力求做到“彻底退税”,例如在 1994 年的税改中制定的增值税条例中明确规定了对出口货物实行“零税率”。

二、WTO 倡导中性出口退税政策,“彻底退税”是其要求的退税上限,但不是必须遵循的原则

出口退税是指企业出口适用零税率的货物,向海关办理报关出口手续后,凭出口报关单等有关凭证,向税务机关申报办理出口退税而收到退回税款的过程。其实质是对出口过程中所征收的间接税予以免除或对于生产和流通环节所征收的间接税予以抵免或退还。出口退税是被世贸组织认可的符合国际惯例的中性制度,并非是一种出口补贴措施。这已在 GATT 和 WTO 的有关文本中列明。如在 GATT 附件 9《注释和补充规定》中规定“免征某项出口产品的关税,免征相同产品供内销时必须缴纳的国内税,或退还与所缴纳数量相当的关税或国内税,不能视为一种补贴”。CATT 东京回合拟订的《补贴与反补贴守则》中的“出口补贴示例清单”中详细列举了出口补贴的 12 种形式,其中规定:“对于出口产品生产和销售的间接税的免除和退还超过对用于国内消费的同类产品的生产和销售多征收的间接税”才视为出口补贴。WTO 不仅继承了 GATT 的有关规定,而且其《补贴与反补贴措施协定》(附件 2)中明确规定:“间接税减让表允许对出口产品生

收稿日期: 2004 - 07 - 14

作者简介: 徐全红,女,山东青岛人,厦门大学国际贸易系研究生;林浩,男,福建宁德人,厦门大学国际贸易系研究生。

产过程投入消耗的前阶段累计间接税实行豁免,减少或延期,即使国内出售的类似产品不被豁免,减少或延期”。由此可知,只要所退税额不超过已征或应征的增值税、消费税或关税等间接税额,就不算作出口补贴。

所以,WTO 尽管提倡中性出口退税政策,但是,“彻底退税”也只是其退税量要求的上限,而不是必须遵循的原则,也就是说只要不超过此限都是符合 WTO 的精神的。这为中国可以实施以非中性的出口政策提供了理论上的可行性。

三、以中性原则为依据实施的出口退税政策只是理想的最优

理想中的出口退税是指“征多少,退多少,不征不退或彻底退税”,避免国际间流通货物受到国内和国外双重课税,使其不含税进入国际贸易中,它实质上消除出口歧视的中性政策。这就是当前世界上大多数国家所遵循的原则,也是中国在 1994 年对出口货物所制定的“零税率”所追求的目标。然而,理想税制与现实税制通常存在着很大的差异,因为理想税制原则运用到现实中要受多种因素的影响和制约。

在中国,一直采用较高的出口退税率,加上出口量的迅速增长和大量的出口骗税造成出口退税欠款大幅增长,使中央财政吃紧,处于“老账未清,又添新账”的恶性循环中。为解此困境,政府不断下调出口退税率,之后又几经上调出口退税率,但一直也无法做到征税率与退税率一致,达到“彻底退税”。政府的这一政策导向不仅导致出口退税政策变动频繁,使政府信誉不断下降,一直处于被动地位,而且对外贸企业的发展也造成很大的障碍,外贸企业因大量出口退税的拖欠,造成资金周转不灵,因政策导向混乱,使企业运转中决策失误。出口企业在制定生产计划、投资规模、产品价格时,早已经将出口退税款作为潜在的收益进行成本核销,但是商品出口后,出口退税仍迟迟不能退下来,于是酿成了许多财务危机。例如,升华集团作为浙江湖州最大的一家企业,2003 年已先后获得两笔退税指标,分别是 9 万元和 81 万元,尽管如此,升华董事长夏士林依然担忧,其旗下升华拜克的一家进出口子公司成立刚两年,被拖欠的退税款已累计 2400 万元。截至 2003 年 6 月底,集团累计欠退税额 3567 万元,接近年利润的 1/3,影响了公司的正常运转。此外,出口退税返还期限的不确定性,已经造成企业经营中难以预计的政策风险,从民营小企业到国有大企业,出口企业的资金链越绷

越紧。于是,意在帮助扶持出口企业、鼓励出口的出口退税政策,实际上拖了企业发展的后腿。

因此,实施出口退税政策要理论与实践相结合,要根据具体的国情采取相应的政策。目前,中国的经济还不发达,没有足够的财力、物力和充分的条件在国内实施彻底出口退税政策。在当前情况下,盲目地追求理想的最优政策只会导致出口贸易额盲目地高速增长与中央财政紧张的矛盾恶化,造成对外贸易与国内贸易矛盾越来越尖锐,经济越来越混乱。因此,倒不如完全放弃理论中的最优的中性原则,退而求其次,以贴近中国的对外贸易的实情和经济实力的非中性原则为理论指导,制定出口退税政策,充分利用非中性原则的灵活性,更加有利于中国国民经济和对外贸易的健康和可持续发展。

四、充分利用出口退税政策非中性原则的灵活性,发挥其潜在的经济杠杆作用,促进国民经济的可持续性发展

出口退税政策的非中性原则,是指出口退税中所产生的“多征少退”和“少征多退”。其中“少征多退”是违背 WTO 精神的,所以在这里我所讲的非中性原则是指“多征少退”,其主要的行使手段是下调出口退税率,这不仅不违背 WTO 精神,而且具有很强的灵活性和适应性,可以针对具体的国情,通过灵活、科学的运用能使其发挥出多种潜在的经济杠杆作用,以利于国民经济的可持续发展。“多征少退”的灵活性在于出口退税率下调的幅度,随不同商品而不同,起到节约国家财政支出、调节国家宏观、微观经济的作用。以下将对其潜在的经济杠杆作用进行具体的分析:

(一) 普遍下调出口退税率有利于缓解中央政府的财政压力,加快出口退税的下放

中国一直以来所采用的较高的出口退税率和出口规模的迅速扩张,导致财政拿得出的资金与出口退税实际需求之间的缺口越来越大,使出口退税欠款大幅增加,成为中国财政的沉重负担。如 1999 年至 2002 年,中国出口退税的应退税额年均增长 36.3%,而中央财政收入实际增长率仅有 18.2%,可见外贸出口税额的增长和财政收入的增长不成比例。据统计 2002 年底,中国累计出口退税欠款高达 2477 亿元,到 2003 年国家财政所作的退税预算指标却只有 1230 亿元左右,欠税款在 2003 年还在继续增长。只有对出口商品普遍下调出口退税率,调整出口退税政策,改革中央地方共同负担退税,才能减小银行贷款的压力,缓解中央政府的财政压力,从根本上解决出口退税欠税的问题,加快出口

退税的下放。

所以, 2004 年中国推出的出口退税政策对于缓解财政压力起了很大的作用。据专家预算平均退税将降低三个百分点, 可使 2004 年中央财政预算支出减少 400 - 500 亿元, 对于产自中国的资源性商品取消其出口退税, 这一做法据估计也会节约 100 多亿的出口退税。

(二) 下调出口退税率, 可以缓解人民币升值的压力, 抑制经济过热

降低出口退税率, 等于提高出口产品的成本, 使出口产品的价格提高, 从而使进入国际市场后的竞争力下降, 必然会引起对外贸易额下降, 减缓出口的增长速度; 反之, 提高出口退税率, 则起到相反的作用。出口退税率的这一经济杠杆作用实际上与汇率的微调对出口所起的作用是相似的, 因此调节出口退税率可以缓解汇率变动的压力, 同时避免了汇率变动对其他方面(如货币市场)带来的负面影响。

目前, 由于中国市场经济体制越来越完善, 投资环境越来越优化, 对外贸易条件日益成熟等等原因, 中国进出口贸易顺差和外汇储备高速增长, 同时外资大量涌入, 造成中国的经济出现局部过热, 人民币升值的压力越来越大。可是如果我们实行人民币升值的话, 将会对货币市场和进出口贸易以及国内经济都会造成剧烈的冲击, 使国民经济发展受到严重的影响, 最后必定得不偿失。然而, 根据前述的理论, 中国可以采用降低出口退税率变相地起到了人民币升值的杠杆作用, 有助于缓解国际上对人民币升值的预期, 国外热钱也就不会大量涌入中国, 稳定了市场, 进而也抑制国内经济过热。

(三) 针对不同的出口商品制定不同的出口退税率可以调节中国出口的商品结构和产业结构

对出口商品区别制定不同的出口退税率, 能够调整中国出口的产品结构, 例如: 对国家鼓励出口的产品退税率可以制定得较高一些, 对一般性出口产品退税率可适当降低, 对国家限制出口的产品和一些资源性产品和那些具有很强的竞争力或没有什么竞争对手的出口产品则可以多降或取消退税, 其目的是为了推动中国出口商品结构和产业结构的优化和调整。而在 2004 年的出口退税政策中并未对出口产品和行业作出较大的细分, 因此对一些应支持的行业未起到鼓励的作用。例如, 农业问题一直是中国存在的大问题, 加入 WTO 后, 更是受到严重的冲击, 所以我们应对农产品制定较高的出口退税率, 对中国的一些具有竞争力的制造业产品如服装、纺织品等, 制定较低的出口退税率, 在缓解财政压力的同时, 减轻国外对其进行反

倾销的压力。

对不同的产品确定不同的出口退税率的同时, 也会对这些产品相关产业产生影响。关键在于, 税收与利润是此消彼长的, 所以出口退税政策通过对不同产品类别实行不同退税率, 可以给予所扶持产业以高退税率, 增加了所扶持产业生产者的生产利润, 而对不鼓励的产业则可降低其出口退税率, 减少此产业经营者的利润, 借助利润这一经济杠杆, 实现资源配置的调整, 使资源向所扶持产业方向流动, 从而实现产业结构调整。

(四) 出口退税政策对地区经济结构的调整也会产生影响

出口退税无疑也会影响地区经济结构。这种影响表现在两个方面: 一方面, 地区经济结构本身存在不平衡, 由于各地区出口占出口总额中的比重不一, 出口退税对各地区的影响也就不一, 出口比重大的地方所受影响显然比出口比重小的地方大; 另一方面, 各地区产业结构的不同, 有的地区以高附加值、高科技含量出口为主, 有的地区则以低附加值、低科技含量出口为主, 区别产品出口退税率必然也会影响地区经济结构, 也有利于地区经济调整。所以, 我们可以利用出口退税政策对地区经济结构的杠杆作用, 在一定程度上解决本国地区经济发展严重不平衡的问题。

总之, 看 2004 年的出口退税政策, 仅仅起到了缓解财政压力的作用, 对出口产品结构调节和产业优化的作用有限。而根据我们在以上的分析, 可以看出出口退税的非中性原则所起的经济杠杆作用, 更加适合中国属于发展中国家经济不发达这一国情。如果中国能够以出口退税的非中性原则为指导, 根据效益原则制定灵活的出口退税政策, 通过其经济杠杆的作用, 对不同的出口产品的出口退税率继续细分, 调节不同的出口退税率的幅度, 这样会更有效地起到调节出口产品结构和优化出口产业结构的作用, 将更有利于调节中国宏观经济, 真正解决经济实际中存在的问题, 促进中国对外贸易和国民经济的可持续发展。

参考文献:

- [1] 贺志东. 现行出口退(免)税操作指南 [M]. 机械工业出版社.
- [2] 林高星. “彻底退税”不应成为出口退税的政策目标 [J]. 福建税务, 2003, (1): 25 - 26.
- [3] 汤贡亮, 李成威. 出口退税政策的经济效应: 理论分析和实证研究 [J]. 税务研究, 2002, (12): 02 - 09.

[责任编辑: 雄 风]